

拡散型から都市機能集約型への都市構造の転換について

An example of planning to convert the urban structure to the concentrated one - A case of yamanashi -

黒倉 徹*

By Tooru Kurokura*

1. はじめに

全国の地方都市において、中心市街地の衰退が顕著に見られるようになった1990年代頃から、コンパクトシティ構想が注目を集めるようになった。

このコンパクトシティ構想は、生活に必要な諸機能を近接させ、移動距離を小さくすることで、利便性の向上を図り、利用者の増加に繋げていくことを目指すものである。これは、移動距離が小さくなるような人口分布への転換、すなわち、コンパクトな集約型の都市構造への転換を促す都市政策である。

人口減少・超高齢社会という大きな転換期を迎え、都市の経済的、社会的持続性の消失の危険性が懸念されるようになったことを背景に、近年、地方都市でコンパクトシティ構想が、都市計画マスタープランに見られるようになった。

都市計画マスタープランのうち都市計画区域マスタープラン（以下「区域マス」という。）は、おおむね20年後の都市の姿を展望したうえで、まちづくりの基本理念や、人口、産業などについて都市計画で実現しようとする目標など、今後10年間の都市計画の基本的な方向を示すもので、広域的な見地から都道府県が都市計画区域毎に定めることとされている。

本県では、目標年次を平成22年度としている現行の区域マスの更新作業にあたって、モータリゼーションの進展による県民の日常生活における行動範囲や環境問題などの都市政策課題が広域化し、現行の都市計画区域の枠組みを超えた課題が増加していることから、区域マスの上位計画として、全県域を対象とした「山梨県都市計画マスタープラン」（以下「県マス」という。）を区域マスに先行して策定することとした。

本稿は、昨年度策定した県マスに掲載した集約型都市構造への転換を目指すこととなった本県の背景と都市機能集約の実効性を高めるための区域マスの役割について紹介するものである。

*山梨県県土整備部 都市計画課

TEL:055-223-1716、

E-mail:kurokura@pref.yamanashi.lg.jp

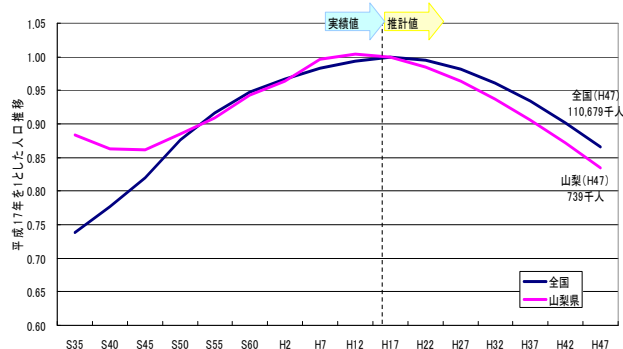
2. 山梨県の都市に係る社会情勢の変化

(1) 人口減少・超高齢社会の到来

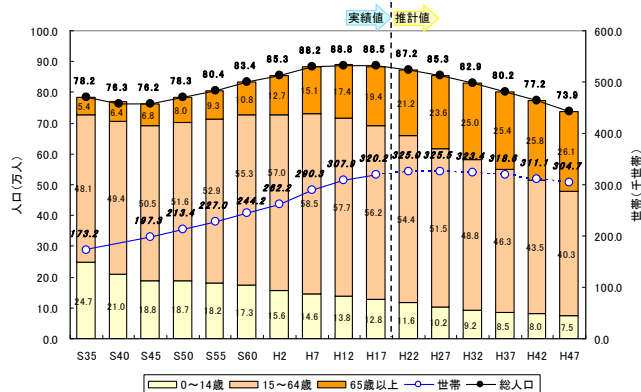
全国の人口は、現在をピークに減少へと転じ、その後一貫して減少基調となることが見込まれている。また、人口構成では、年少人口（0～14歳）及び生産年齢人口（15～64歳）が減少し、老年人口（65歳以上）が増加する。こうした少子化及び高齢化の傾向は、長期的に継続するものと予想されている。

山梨県においては、既に平成17年の国勢調査で35年間増加を続けてきた人口が減少に転じたことが明らかになっており、人口に占める老年人口の割合が全国平均を上回っている状況である。

◆山梨県と全国の人口推移◆



◆山梨県の人口構成と世帯数の推移◆



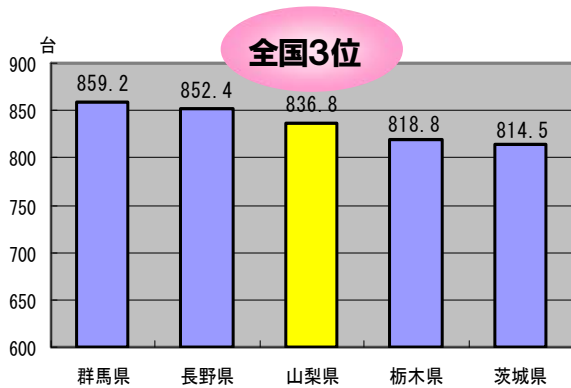
資料:国勢調査、将来予測は国立社会保障・人口問題研究所

(2) モータリゼーションの進展と主要道路の整備
わが国では、都市計画法が制定された昭和40年代中頃と比較して、自家用車保有台数が約4倍、運転免許保有者数が約3倍となるなど、モータリゼーションが劇的に進展し、多くの人が自家用車を利用する状況へと変化した。

山梨県の人口当たりの自動車保有台数は、0.84台/人（平成19年3月末）と全国第3位の高い水準にあり、自動車に依存した生活が根付いている一方で、公共交通機関の需要は低下しており、経営維持に苦慮しているバス路線も多い。

また、県内の主要道路の整備が進み、自動車による移動が容易になってきたことから、人々の通勤圏や商圈は拡大している状況にある。

◆人口1,000人当り自動車保有台数上位5県（平成19年3月末日現在）◆



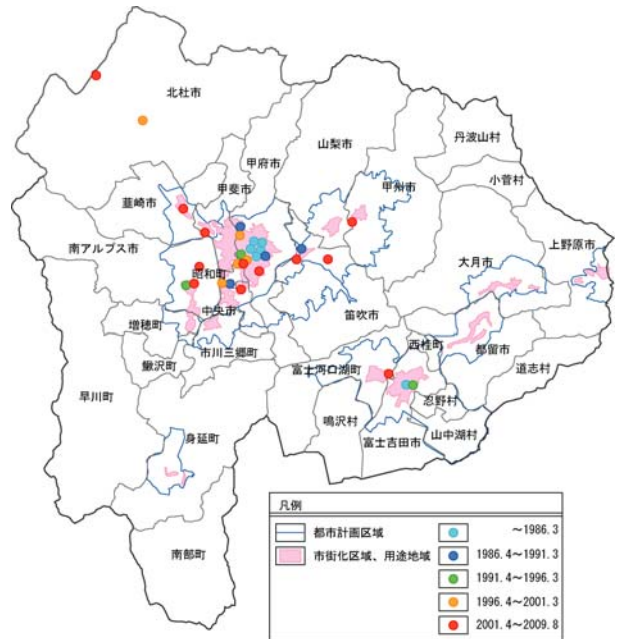
※保有台数は、乗用車、トラック、バス、特殊用途車、被けん引車、二輪車（二輪車の原付第一・第二は不詳）の軽自動車を含む合計。（資料：国土交通省自動車交通局）、人口は都道府県住民基本台帳人口、平成19年3月31日（総務省）

(3) 都市機能の拡散

全国的に、庁舎、総合病院、文化施設等、これまで都市の中心部に立地していた公共・公益施設が、建て替え時に郊外へと移転するケースが目立っている。また、商業施設については、周辺居住者の日常生活に必要な店舗の規模をはるかに超え、広範囲な地域からの集客を目的とした広域的な商業施設の郊外立地が目立つ。

山梨県においても、機能の充実や駐車場確保のため、地価が安く、広い土地が確保しやすい郊外への移転を選択した病院等の公共・公益施設がある。また、ショッピングセンターの大型化、郊外立地も進んでいる。

◆大規模小売店舗（特に10,000㎡超）の郊外立地状況（平成21年）◆



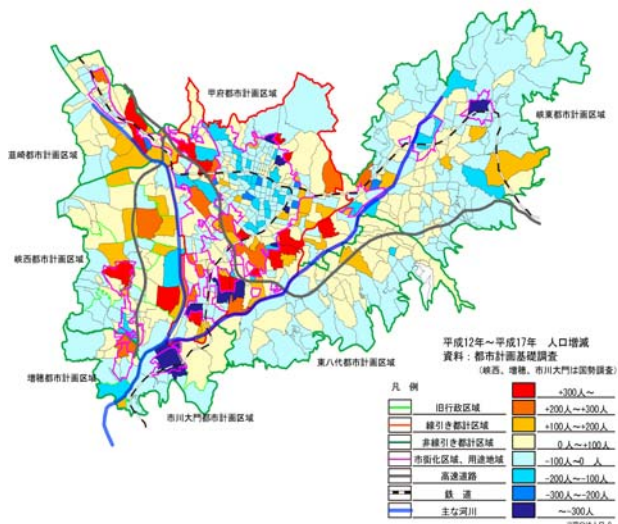
資料：全国大型小売店総覧2007（2006年まで）、大規模小売店舗立地法届出一覧（2007年以降）

(4) 郊外居住の進展と中心市街地の空洞化

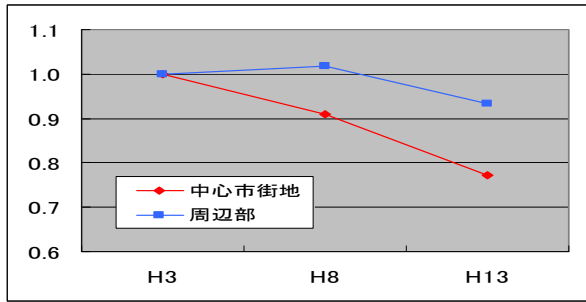
全国各地の地方都市において、90年代までに中心市街地の地価高騰や自家用車の普及などにより郊外居住が進展した。その後、90年代には大店法の規制緩和・廃止などの流れの中で、大型店が郊外に進出し、中心市街地の空洞化が顕著になってきた。

山梨県においても同様に郊外居住が進展しているが、その流れは2000年代に入っても歯止めがかかっていない。県都甲府市の中心市街地においても全国の例に漏れず、空き家や空き地が増え、空洞化に拍車がかかっている。

◆甲府市及びその周辺の人口増減（H12～H17）◆

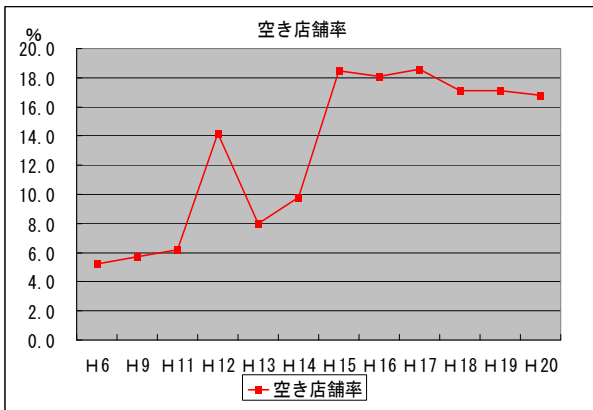


◆甲府市中心部と周辺部の事業所数の推移◆



資料：甲府市(※H3を1とする指数)

◆甲府市中心市街地における空き店舗率の推移◆



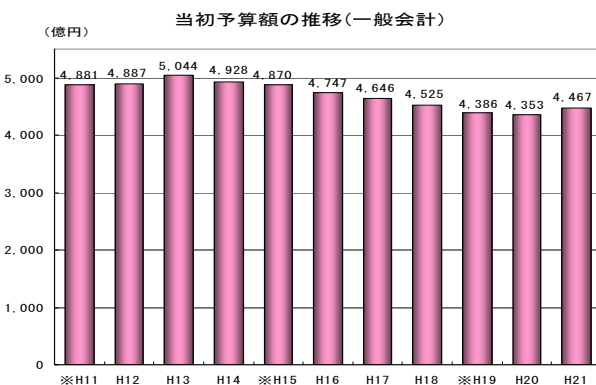
資料：甲府市

3. 厳しい財政状況

人口減少と老年人口割合の増加は、税収の低下と社会保障関係経費の増大につながり、投資的経費余力は、今も低下している。

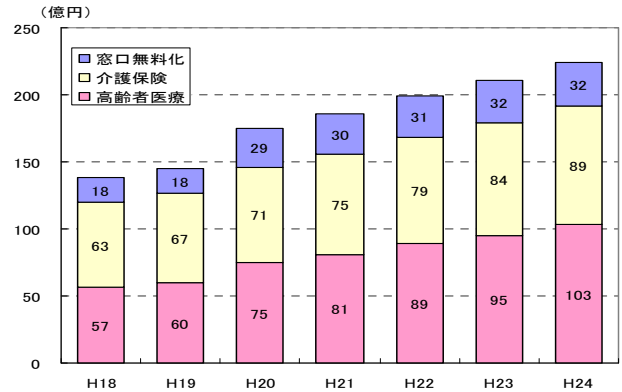
一方、高度経済成長期に集中投資した道路、下水道、都市公園等の都市基盤施設が今後老朽化し、施設の更新の需要が高まってくることが予測され、このような厳しい地方の財政状況は、今後も続くと考えられる。

◆山梨県の財政状況、社会補償費、公共事業費の推移◆



※当初が骨格予算のため6月現計予算額
資料：平成20年度当初予算財政状況について

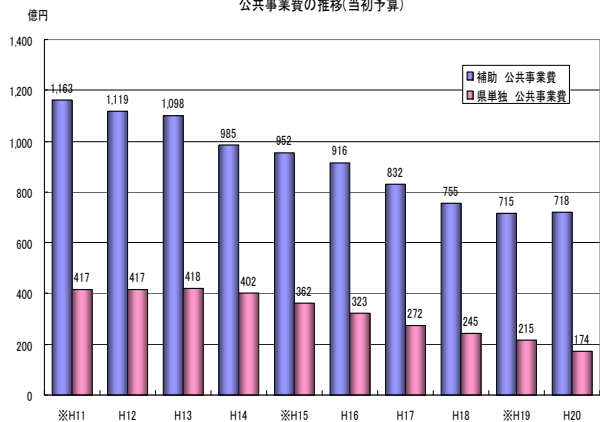
主な社会保障関係費の推移と見通し



※社会保障関係費は厚生労働省の試算による伸び率などを参考に推計

資料：山梨県財政の中期見通し

公共事業費の推移(当初予算)



※当初が骨格予算のため6月現計予算額

資料：山梨経済財政会議配付資料

4. 目指すべき都市構造

本県の都市においては、都市機能の拡散や郊外居住の進展等により、低密度な市街地が郊外に拡大してきた。

このような市街地について先に述べた「都市に係る社会情勢の変化」及び、地方の「厳しい財政状況」から考えると、都市構造をこれまでの拡散型から都市機能集約型に転換することについて、以下のような必要性が認められる。

(1) 人口減少

- 公共交通機関の利用者の減少に対する公共交通機関の維持への対応
- 地域コミュニティの維持への対応
- 地域を市場とする商業やサービス業の低迷への対応
- 都市施設の利用率や稼働率の低下への対応

(2) 超高齢社会

- 自動車利用が困難な人口増加への対応
- 公共サービス需要の増加への対応

- (3) モータリゼーションの進展と主要道路の整備
- 自動車に依存する生活様式の進行への対応
 - 自動車依存率の増加により、公共交通機関の利用者が減少し、公共交通機関の維持が困難になる事への対応

(4) 都市機能の拡散

- 無秩序な宅地化が進んだ都市における後から必要となるインフラ整備への対応

(5) 郊外居住の進展と中心市街地の空洞化

- 中心市街地の求心力が低下し、まちなかの賑わいが消失する事への対応

(6) 厳しい財政状況

- 無秩序な宅地化が進んだ都市では後からインフラ整備が必要となり、その後の維持管理コストを含め、非効率な公共投資を余儀なくされ、厳しい財政状況をさらに圧迫することへの対応

5. 都市づくりに関する国の最近の施策

(1) まちづくり三法の改正の主旨

平成18年には、これまでの拡大成長を前提とするまちづくりのあり方を転換し、人口減少・超高齢社会にふさわしい、都市の既存ストックを有効活用しつつ様々な都市機能がコンパクトに集積した都市構造の実現を図ることなどを目的として、まちづくり三法が改正された。

このうち都市計画法の改正は、主に都市機能の適正立地を目的とするもので、その改正内容は以下のとおりである。

- ・大規模集客施設の立地に都市計画の手続きの導入
- ・公共公益施設立地に係る開発許可制度の見直し
- ・市街化調整区域における大規模開発許可制度の見直し
- ・都市計画区域外における都市計画規制の見直し

(2) 大規模集客施設集客施設の適正立地

平成18年度に改正された都市計画法及び建築基準法では、大規模集客施設が立地可能な用途地域を見直し、それまでの6用途地域から3用途地域へ限定し、非線引き都市計画区域、準都市計画区域内の白地地域では大規模集客施設は原則立地不可とした。ただし、この規制強化される用途地域及び非線引き都市計画区域内の白地地域におい

ては、大規模集客施設の立地も認めうる新たな地区計画制度（開発整備促進区）が創設された。

大規模集客施設の立地は、多数の人々を広い地域から集めることで、騒音等の環境の悪化、交通安全性の低下、買い物車両等の混入、店舗等が無秩序に立地することなどのおそれがあるため、適正な立地が求められる。

そこで、人口減少・超高齢社会にふさわしいまちづくりを実現するため、特に、広域にわたり都市構造に大きな影響を与える大規模集客施設の立地について、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点で法改正が行なわれたものである。

◆まちづくり三法の一部改正◆

現行(店舗)		改正後		
50㎡超不可	第一種低層住居専用地域	同左	市街化区域 (用途地域)	
150㎡超不可	第二種低層住居専用地域			
500㎡超不可	第一種中高層住居専用地域			
1,500㎡超不可	第二種中高層住居専用地域			
3,000㎡超不可	第一種住居地域			
用途地域	第二種住居地域 準住居地域	大規模集客施設については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画決定により立地可能	市街化調整区域 (用途地域)	
制限なし	工業地域 近隣商業地域 商業地域 準工業地域	制限なし ※		
用途地域の変更又は地区計画(再開発等促進区)決定が必要	工業専用地域	同左		
原則不可 ただし、計画的な大規模開発は許可 (病院、福祉施設、学校等は開発許可不要)	市街化調整区域	大規模開発も含め、原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 (病院、福祉施設、学校等も開発許可を必要とする。)		非線引き都市計画区域 (用途地域)
制限なし	非線引き都市計画区域 準都市計画区域 白地地域	大規模集客施設については、用途地域の指定により立地可能。また、非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能		

大規模集客施設：床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等。
※ 準工業地域では、特別用途地区を活用。特に地方都市においては、これを中活法の基本計画の国による認定の条件とすることを基本方針で明記。

資料：国土交通省ホームページ

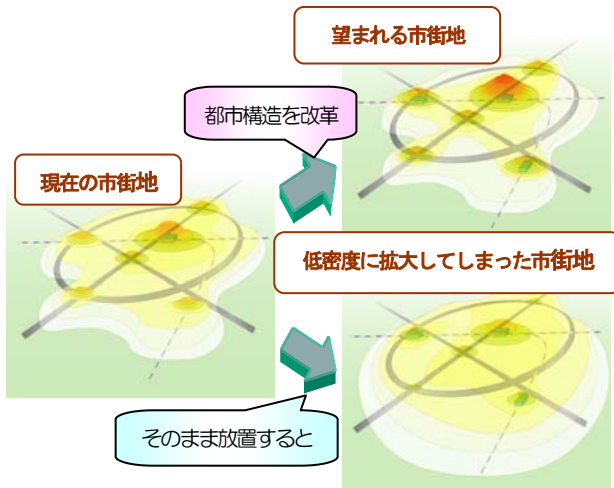
6. 集約型都市構造への転換

(1) 本県の目指す集約型都市構造

本県においては、ほとんどの市街地が農山村から発達したものであり、都市圏内は古くから散在する集落群と中小都市により構成されていた。これをベースに、今日のモータリゼーションの進行等により、さらに、その周辺部の宅地化が進行してきた経緯がある。このような都市の成り立ちから考えると、本県で集約型都市構造を目指す時に、現在の市街地を一つの都市圏のどこか一箇所に集約するような都市構造へと転換することは困難であり、かつ合理性を欠く。

そこで、本県では、地域特性を考慮し、都市圏内に複数の拠点を配置し、都市機能の集約を図り、多くの人々にとって暮らしやすい地域の形成を目指すものとした。この場合、人口集積の現状や今後の人口減少基調を

◆ 拠点形成された都市構造のイメージ ◆



踏まえると、拠点ごとに都市機能をフルセットで備えることは不合理であり、不経済である。このため、拠点同士が連携して不足する都市機能を補い合えるよう、あるいは、市民の選択性を確保出来るよう、拠点間の幹線道路や公共交通網の維持、整備を図るものとする。

県マスでは、このような「都市機能集約型都市構造」への転換を目指すことを明示した。

(2) 集約する都市機能と拠点の選定

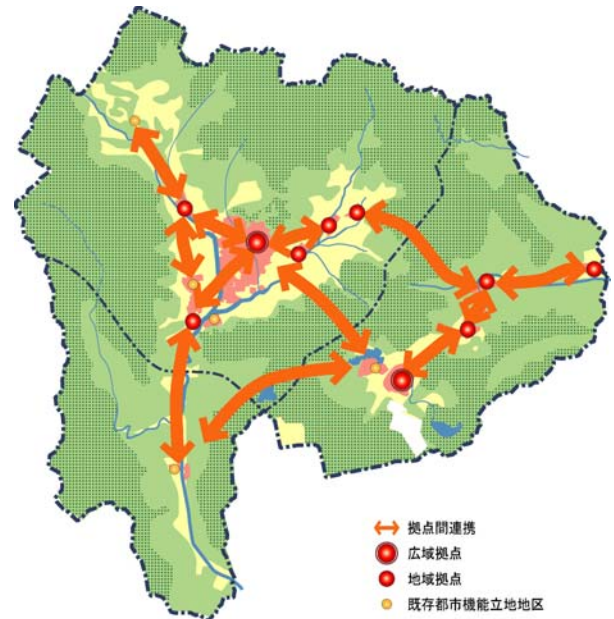
県マスにおいて、行政施設、文化教育施設、医療施設等の「都市機能」、鉄道やバスによる到達しやすさである「公共交通アクセス」、道路や下水道などの「都市基盤のストック」の3つの条件について、拠点性を表すと考えられる指標を用いて定量的な評価を行うことで、県内20ヶ所を都市機能の集積を図る『拠点』として選定し、さらに、この20ヶ所の『拠点』を都市機能の集積状況に着目した性格により4種類に区分した。

また、この20ヶ所の拠点とは別に、市町村が身近な生活に密着した活動を支える拠点『地区拠点』を位置づけ、ここに日常サービスを提供する公共施設、日用品を扱う商業施設等を集約することで、拠点外の日常の居住機能を支えることとした。これは、先述の本県の市街地の成り立ち経緯から、集約する都市機能について、居住機能は対象としないこととし、拠点外の居住者への日常サービス等を地区拠点で提供することで、身近な都市機能の集約を図るものである。

(3) 拠点と都市計画

都市機能のうち、広い地域から多数の人を集めることで、広域にわたって都市構造に大きな影響を与えるおそれがある大規模集客施設については、その立地を可能とする都市計画の決定・変更は、

◆ 拠点間連携のイメージ ◆



拠点の中に限定することで拠点への立地誘導を図ることとした。

都市機能の配置については、それが相互に整合性のない、無秩序な形で行なわれると、必要なコストが増大するなど、非効率な都市構造となるおそれがある。そこで、都市構造の分析を踏まえ、都市機能の集積を誘導する拠点をあらかじめ明示することが望ましいと考えられる。

大規模集客施設の立地は、一市町村の範囲を超えて広域的に都市構造やインフラに影響を与え、広域的な観点から適正立地に関する調整を行なう必要が生じる場合がある。そこで、区域マスに拠点の範囲をあらかじめ明示することで、市町村が大規模集客施設の立地に関する都市計画の決定・変更を行なうに際して、位置に関する基準となる。また、県が行う広域調整の基準にもなりうる。

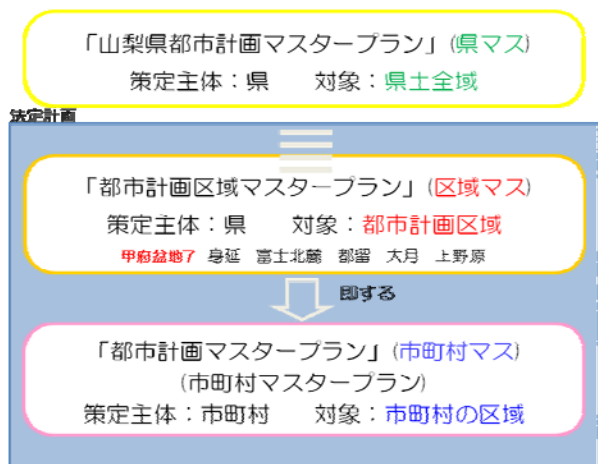
(4) 区域マスにおける拠点の明示

本県では、都市機能の集積を誘導する拠点の範囲について、都市圏の都市計画の指針であり、市町村が都市計画を定める時に即すべき法定計画である区域マスに具体的に記載することとした。

この時、各都市機能間への移動は、基本的に高齢者をはじめとする多くの住民が、自動車にあまり頼ることなく、徒歩による移動が可能な範囲とし、拠点の広さは概ね半径1 kmを基本として区域マスにその範囲を具体的に明示することとした。

(5) 実現に向けた取り組み

拡散した公共施設等を拠点に短期間に集約させ



ることは、現実的には困難である。したがって、今後は、市町村と連携し、拠点内の基盤整備を進めるとともに、都市機能の建替えや新規計画を行う場合には、拠点内に計画するなど長期的な視点に立って、都市機能集約型の都市づくりに取り組んでいく所存である。

7. 県マス策定までの流れ

近年、行政一般に対して、行政手続きの透明化や情報公開、説明責任の遂行が求められており、都市計画のように住民の権利義務に直接影響を与えることとなる行政手続きについては、特にその要請が高まっている。また、環境問題や少子・高齢化問題に対する関心が高まる中で、住民自らが暮らす街のあり方についてもこれまで以上に関心が高まっており、都市計画に対して住民自らが主体的に参画しようとする動きが広がってきている。このような都市計画への住民参加の要請がますます強まる中で、都市計画決定手続きにおける住民参加の機会を更に拡大していく観点から、県マスの策定過程においても、以下の手順で策定作業を進め、広く県民の意見を汲み取ることとした。

「学識経験者からなる『やまなし都市づくり研究会』を設置（平成 18 年度）」→「『やまなし都市づくり研究会』から『やまなし都市づくり基本方針』の提示を受けHPに公表（平成 19 年 5 月）」→「山梨県都市計画審議会に区域マス策定方針の策定を諮問（平成 20 年度）」→「山梨県都市計画審議会に学識経験者からなる専門部会『都市計画区域マスタープラン委員会』を設置（平成 20 年度）」→「『都市計画区域マスタープラン委員会』より『山梨県都市計画マスタープラン（県マス）』策定の提言を受け、県マス策定に着手（平成 21 年度）」→「県マス案の説明会の開催（全 6 回）」→「県マス案に関するパブコメの実施」→「県マスの策定（平成 22 年 3 月）」→「県マスをHPに公表（平成 22 年 4 月）」

8. おわりに

以上のとおり、県マスを概括すれば、本県では、広域性を有する都市機能については『拠点』に、そして、日常サービス等を提供する都市機能については、拠点の外の『地区拠点』に集約配置する都市構造を目指すこととした。その結果、拠点外の居住者の生活環境の維持も可能となり、コンパクトシティ構想の中で懸念される郊外部の空洞化は顕在化しないものと考えられる。

また、本県では、県マス及び区域マスを通じた広域調整に関する県の判断の統一性、透明性の確保に向けた取り組みが、広域的都市機能の集積の実効性を高めることにつながると期待している。

今後、集約型都市構造を目指した取り組みは各地で行なわれることとなると思われるが、その際、本県の県マスが参考になれば幸いである。